Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada

Conservation Advisory Committee on the Northern Mineral Policy

A review of the boundaries of bird sanctuaries in the Nothwest Territores

February 1990

Canada

CONSERVATION ADVISORY COMMITTEE

ON THE

NORTHERN MINERAL POLICY

A REVIEW OF THE BOUNDARIES OF BIRD SANCTUARIES IN THE NORTHWEST TERRITORIES

FEBRUARY 1990

93-02721/

©Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1990.

QS-8452-000-BB-A1

TABLE OF CONTENTS

Page

1.0 INTRODUCTION 1

1.1 Purpose 1

1.2 Migratory Bird Sanctuaries 1

1.3 The Review Process 2

2.0 FINDINGS OF THE BIRD SANCTUARY REVIEW 2

2.1 Bird Sanctuary Boundaries 3

2.2 Sanctuary Regulations and CWS Management Policies 3

3.0 PUBLIC REVIEW 4

4.0 CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS OF CAC 5

4.1 Conclusions 5

4.2 Recommendations 6

5.0 LITERATURE CITED 8

6.0 APPENDICES 9

6.1 Location of Bird Sanctuaries within the Northwest Territories north of 60° N 9

6.2 Summary of proposed changes to the Bird Sanctuary boundaries 10

6.3 Summary of land use activities conducted under permit within NWT Bird Sanctuaries, 1984-1989 11

6.4 List of persons and organizations that received a copy of the CWS Bird Sanctuary review 13

1.0 INTRODUCTION

1.1 Purpose

The Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) released the Northern Mineral Policy in December 1986. One objective of the Northern Mineral Policy is to provide the mining industry with an "atmosphere of stability and certainty" regarding federal government initiatives which could have an impact on the operating environment of the industry.

A primary concern of the mining industry is access to land for exploration and development. The policy commits the federal government to "enhancing the level of certainty with regard to access to land in three areas: native land claims settlement; conservation initiatives; and northern land use planning." In this context, the Northern Mineral Policy identified three conservation initiatives for review: the Thelon Game Sanctuary, the proposed IBP sites, and bird sanctuary boundaries.

This report summarizes the results of the review undertaken to fulfill the commitment regarding bird sanctuary boundaries.

1.2 Migratory Bird Sanctuaries

In accordance with the Migratory Birds Convention Act, the federal Department of Environment, represented by the Canadian Wildlife Service (CWS), is responsible for managing populations of migratory birds that occur in Canada. Pursuant to this Act, the Migratory Bird Sanctuary Regulations provide for the establishment and management of Bird Sanctuaries. Sanctuaries are established by Order-in-Council. The Minister of Indian Affairs and Northern Development retains jurisdiction over subsurface rights in sanctuaries in the Northwest Territories.

In the Northwest Territories, there are 13 bird sanctuaries north of 60° N (Appendix 1 and 2).

1.3 The Review Process

The Conservation Advisory Committee (CAC) was formed to facilitate work on the three reviews of conservation initiatives, and to provide advice and recommendations to the appropriate federal and territorial ministers. The Committee consists of representatives from: Indian Affairs and Northern Development; Environment Canada; the Government of Northwest Territories departments of Renewable Resources and Energy, Mines and Petroleum Resources; and Land Use Planning.

The Northern Mineral Policy states that "the federal government will review the boundaries of the bird sanctuaries to ensure that the lands they contain are necessary to achieve the conservation objectives for which they were established." At the request of the CAC, the Canadian Wildlife Service (CWS), Environment Canada, conducted an assessment of present Bird Sanctuary boundaries. The CWS assessment (CWS 1989) was based on the most up-to-date information but did not involve any new field studies.

2.0 FINDINGS OF THE CWS BIRD SANCTUARY REVIEW

The objectives of the CWS bird sanctuary review were:

1) to review the boundaries of bird sanctuaries to ensure that the lands they contain are necessary to achieve the conservation objectives for which they were established; and

2) to review Bird Sanctuary Regulations and CWS management policies in relation to mineral exploration and development activities.

The first objective was taken directly from the Northern Mineral Policy. The second objective was added by the CWS to better clarify restrictions to mineral exploration and development in bird sanctuaries. These two topics are discussed separately below.

2.1 Bird Sanctuary Boundaries

The locations of the 13 sanctuaries reviewed by the CWS are given in Appendix 1 and a summary of boundary assessments is given in Appendix 2. In general, the CWS concluded that most sanctuaries should either remain as they are or be expanded. Reduction was suggested for only two sanctuaries, Cape Dorset (complete delisting suggested) and Queen Maud Gulf (reduction and small adjustments to boundary location). The CWS stressed however, that detailed field studies should be conducted prior to any boundary adjustments.

The CAC accepts the CWS appraisal of the appropriateness of current sanctuary boundaries, and agrees with the need for specific field studies before any boundary adjustments are made.

2.2 Sanctuary Regulations and CWS Management Policies

Many persons in the mining industry seem to equate the establishment of a bird sanctuary with complete loss of access to lands contained within the sanctuary boundaries. In its review, the CWS has attempted to dispell this perception by outlining its policies with regard to the application of the Bird Sanctuary Regulations. 1) CWS states that its policy permits any activity that it deems harmless to migratory birds within the sanctuary. 2) CWS points to its history of permitting a variety of activities from recreational camping to industrial development. 3) CWS indicates that, for any activity, only one permit is required from CWS[1]. 4) Lastly, CWS notes that subsurface rights are not withdrawn with the establishment of a bird sanctuary. In its review, the CWS assures the mineral industry

---

[1]Permits are obtained by submitting a written application to the CWS. The application is reviewed by a CWS enforcement officer and habitat biologist. A permit grants access to lands within a sanctuary and may contain some specific operating conditions such as: prohibiting an activity during the summer nesting season; establishing acceptable transportation corridors; restricting recreational activities and movements of employees; or prohibiting all activities in some highly sensitive areas, such as colony sites.

that access to sanctuary lands would never be unduly restricted.

Thus it appears that the CWS accepts and acts upon the principle of multiple land-use within a sanctuary (some examples are provided in Appendix 3). However, in stressing a willingness to permit activities that are not related to the protection of migratory birds, the CWS may risk creating a perception that access to sanctuary lands is unrestricted. Such a perception could misguide developers into believing that CWS will always view industry's activities as harmonious with the conservation objectives of a sanctuary. To counter any misperception on the part of the mineral industry, the CAC stresses that bird sanctuaries are established to ensure the protection of migratory bird species; therefore, some activities may be justifiably restricted.

A lack of informative communication between industry and government agencies is perhaps the key source of confusion over the regulatory process governing sanctuary access. Industry and government must both take initiatives to open channels of communication. In this regard, the CWS is currently preparing management plans for all northern sanctuaries. These will be public documents that outline CWS management policies and provide sanctuary-specific biological and land-use information, including information about CWS permits and permits required by other agencies. The CWS will be developing its management plans in consultation with industry as well as many other interested groups (consultation usually involves soliciting comments on a draft plan). This intitiative should go a long way to clarify the sanctuary regulatory process, and to help maintain open communication between industry and government.

3.0 PUBLIC REVIEW

The CWS assessment (CWS 1989) was circulated to approximately 70 persons and organizations for comment (Appendix 3). Only six responses were received. Three of the respondents (Petro-Canada; GNWT Renewable Resources; and DIAND, Northern Affairs Program) had no objection to redefinition of sanctuary boundaries. Petro-Canada

pointed out that their acceptance "is based on the premise that CWS will maintain its existing policy regarding exploration activities in sanctuaries through the issuance of sanctuary permits." One respondent (Canadian Nature Federation) agreed "wholeheartedly with the recommendations to expand existing sanctuary boundaries" but expressed concern about reductions and cancellations. They were not opposed to reductions, but rather stressed the importance of acquiring sound biological data before any reductions are actioned.

The remaining two respondents (Energy, Mines and Resources Canada, Geological Survey of Canada, Minerals and Continental Geoscience Branch; and DIAND, Lands Administration) were more critical. Both were concerned that the tone of the review was too *laissez-faire* and that the mineral industry could be misled into believing that all sanctuary doors are open wide to mineral development. They concur with the fact that mining activities are in many cases permissible, but they point out that sanctuaries receive their special status for the purpose of controlling land use, and that "sanctuaries can provide focal points for public opinion and thereby effectively constrain exploration and mining activities."

4.0 CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS OF CAC

4.1 Conclusions

The Conservation Advisory Committee concludes that, with two exceptions, the boundaries of bird sanctuaries in the Northwest Territories north of 60° N should not be reduced. Six of the 13 sanctuaries should remain unchanged. Five sanctuaries should be expanded for biological reasons. One sanctuary, Queen Maud Gulf, may contain more land than is needed; however, any action to change the boundaries or reduce the size of Queen Maud Gulf Bird Sanctuary must be preceded by a thorough biological assessment. (This sanctuary is extremely important because it supports 99% of the world's population of Ross's Geese.) One sanctuary, Cape Dorset, appears to be unnecessary, and may

be a candidate for delisting. The Canadian Wildlife Service should conduct studies at Cape Dorset Bird Sanctuary over the next few years to determine its usefulness, and proceed with delisting if such action is supported by the biological data.

Migratory bird sanctuaries are not closed to non-renewable resource development. Access to sanctuaries is controlled by the issuance of permits, which, as the mining industry has indicated, results in more complicated regulatory requirements on sanctuary lands than on other lands. It is the view of the CAC that the present permit process is a minor impediment to sanctuary access. However, sanctuaries are established to ensure the protection of migratory bird species; therefore, some activities may be justifiably restricted. Resource developers must be aware of the special risks associated with development in sanctuaries, and should include those risks in their feasibility assessments.

Based on its current policies, the Canadian Wildlife Service is not opposed to mineral development within sanctuaries, but resource developers should consult with the Canadian Wildlife Service early in their planning to ensure awareness of potential conflicts and allow for the proper design of appropriate mitigative measures.

4.2 Recommendations

The Conservation Advisory Committee recommends:

1) that the boundaries of the Anderson River Delta, Banks Island No.1, Banks Island No.2, Bylot Island, Cape Parry, and Seymour Island bird sanctuaries remain unchanged;

2) that the Dewey Soper, East Bay, Harry Gibbons, Kendall Island, and McConnell River bird sanctuaries be considered for boundary expansion;

3) that Queen Maud Gulf Bird Sanctuary be considered for boundary reduction;

4) that Cape Dorset Bird Sanctuary be considered for delisting.

The above four recommendations are based on an assessment of existing biological literature only. Therefore, the Conservation Advisory Committee further recommends:

5) that significant changes to the boundaries of any sanctuary should be made only if supported by a thorough field assessment of the sanctuary's migratory birds.

Lastly, to help alleviate confusion over the sanctuary regulatory process, the Conservation Advisory Committee recommends:

6) that the Canadian Wildlife Service complete and distribute to interested parties, management plans for the northern sanctuaries.

5.0 LITERATURE CITED

Alexander, S.A., and K.J. McCormick. In preparation. Key migratory bird terrestrial habitat sites in the Northwest Territories: 2nd edition. Canadian Wildlife Service, Yellowknife.

Canadian Wildlife Service (CWS). 1989. A review of bird sanctuaries in the Northwest Territories (in response to the Northern Mineral Policy). Unpublished Report, Canadian Wildlife Service, Yellowknife. 62 pp.

Department of Indian Affairs and Northern Development. 1986. Northern Mineral Policy. Ottawa. 31 pp.

Appendix 1. Location of bird sanctuaries within the Northwest Territories north of 60° N. (Sanctuary numbers follow the order of sanctuaries in Appendix 2.)

Appendix 2. Summary of proposed changes to the Bird Sanctuary boundaries north of 60° N.

Sanctuary*	Proposed Action	Present Size (Sq. Km)	Proposed Size (Sq. Km)
Anderson River Delta (6)	No Change	1 082	1 082
Banks Island No. 1 (3)	No Change	20 518	20 518
Banks Island No. 2 (2)	No Change	142	142
Bylot Island (4)	No Change	17 920	17 920
Cape Dorset (13)	Cancel**	259	-
Cape Parry (7)	No Change	3	3
Dewey Soper (12)	Expansion	8 160	12 900
East Bay (11)	Expansion	1 165	2 500
Harry Gibbons (10)	Expansion	1 490	4 500
Kendall Island (5)	Expansion	606	2 889***
McConnell River (9)	Expansion	329	4 940
Queen Maud Gulf (8)	Reduction**	62 780	53 925
Seymour Island (1)	No Change	8	8
Total:		114 462	121 327

* Numbers in brackets refer to numbers in Appendix 1.
** Subject to thorough biological assessment.
*** Based on information in Alexander and McCormick (in prep.) that was not available for the original CWS (1989) review.

Source: Adapted from CWS (1989).

Appendix 3. Summary of land use activities conducted under permit within NWT sanctuaries, 1984 - 1989.

Year	Sanctuary	Number of Permits	Land Use Activities
1984	Banks No. 1	1	Ground Ice Studies
	Banks No. 2	1	Survey potential park boundaries
	Bylot	5	Survey potential park boundaries, study volcanic rocks, skiing.
	Cape Dorset	2	Band birds, survey waterfowl.
	Dewey Soper	7	Survey waterfowl, land use mapping, fisheries studies, soil sampling.
	Kendall Island	3	Monitor permafrost, conduct seismic operations.
1985	Banks No. 1	1	Operate water guaging station.
	Bylot	7	Photograph wildlife, study coastal areas, stability and thermal characteristics of beaches.
	Dewey Soper	2	Aquatic resource survey, goose survey.
	Kendall Island	9	Shorebird survey, oil drilling, seismic work, staging and storage site, monitor permafrost, restore old well sites.
	McConnell River	1	Goose survey.
	Queen Maud Gulf	3	Goose survey, wildlife photography, operate guaging station.
1986	Anderson River	2	Wildlife research.
	Bylot	5	Wildlife research, geological research, wildlife tour.
	Dewey Soper	1	Wildlife research.
	Kendall Island	6	Wildlife research, monitor permafrost, seismic work, oil drilling, storage site.
	McConnell River	1	Botanical research.
	Queen Maud Gulf	9	Wildlife tour, photography, canoe trip, geological survey, claim staking, musk-ox hunt.
	Seymour Island	1	Wildlife research.

Appendix 3. Continued.

Year	Sanctuary	Number of Permits	Land Use Activities
1987	Anderson River	2	Wildlife Research.
	Banks No. 1	1	Terrain survey.
	Banks No. 2	1	Wildlife studies.
	Bylot	2	Wildlife photography, geological research.
	East Bay	1	Terrain survey.
	Harry Gibbons	2	Terrain survey, wildlife photography.
	Kendall Island	4	Industrial stockpile and storage, shorebird studies.
	McConnell River	1	Goose banding.
	Queen Maud Gulf	4	Fuel storage, naturalist tour, terrain survey, sport hunt.
	Seymour Island	1	Wildlife research.
1988	Anderson River	1	Archaeological survey.
	Banks No. 2	1	Musk-ox studies.
	Bylot	9	Geological studies, fossil studies, geological research, goose survey, birdwatching, naturalist expedition, mountain climbing.
	Kendall Island	3	Industrial stockpile, seismic work, drill rig storage.
	McConnell River	1	Goose banding.
	Queen Maud Gulf	6	Naturalist tour, sport hunt, geological research, nature expedition, goose survey, musk-ox study.
1989	Anderson River	3	Fisheries study, bird studies.
	Banks No. 2	2	Muskoxen study, canoe trip.
	Bylot	9	Nature tour, snow goose studies, nature photography, fossil study.
	Dewey Soper	1	Goose banding.
	Kendall Island	1	Shorebird studies.
	McConnell River	1	Goose banding.
	Queen Maud Gulf	7	Sport hunt, geological research, canoe trip, wildlife surveys.

Source: Canadian Wildlife Service, Yellowknife.

Appendix 4. List of persons and organizations that received a copy of the CWS Bird Sanctuary review.

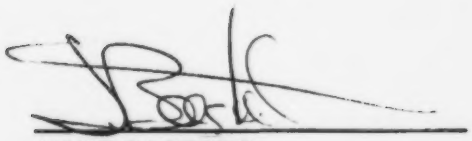
Aber Resources Ltd.
Arctic Exploration and Development Ltd.
Ark La Tex Industries Ltd.
Back River Joint Venture
BHP-UTAH Mines Ltd.
Borealis Exploration Ltd.
Bow Valley Industries Ltd.
Canadian Arctic Resources Committee, J. Merritt
Canadian Mining Association
Canadian Nature Federation, P. Griss
Canadian Oil and Gas Lands Administration, M. Thomas
Canadian Parks and Wilderness Society, K. MacNamee
Canadian Wildlife Federation, K. Brynaert
Chevron Canada Resources Ltd.
Comoplex Resources International Ltd.
Dejour Mines Ltd.
Dene Nation
DIAND, Baffin District, A. Theriault
DIAND, Director General, B. Stephen
DIAND, Fort Simpson District, B. Gauthier
DIAND, Geology, B. Padgham
DIAND, Hay River District, A. Forbes
DIAND, Inuvik District, R. Cockney
DIAND, Land Resources, J. Umpherson, E. Hornby
DIAND, Land Use Planning and Conservation, C. Bugslag
DIAND, Minerals and Economic Analysis, G. Patenaude
DIAND, Mining and Infrastructure Directorate, J. Lazarovich
DIAND, Mining Management, T. Caine
DIAND, Norman Wells District, J. Bowen
DIAND, NWT Land Use Planning, H. Mills
DIAND, Rankin Inlet District, S. Mitchell
DIAND, Renewable Resources, F. Adlem
DIAND, Yellowknife District, H. Madill
Durga Resources Ltd.
Echo Bay Mines Ltd. (Lupin Mine), H. Wilson
Ecology North, C. O'Brien
Energy, Mines and Resources Canada, GSC, D. Findlay
Environment Canada, Conservation and Protection, W. Brackel
Environmental and Resource Studies, U. of Waterloo, R. Keith
Equinox Resources Ltd.
Fisheries and Oceans Canada, S. Harbicht
Giant Yellowknife Mines Ltd., K. Blower
GNWT, Economic Development and Tourism, D. Noseworthy

Appendix 4. Continued.

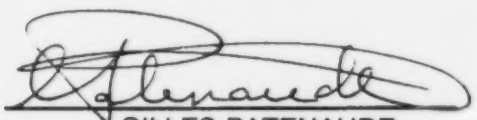
GNWT, Energy, Mines and Resources, P. Hart
GNWT, Renewable Resources, J. Bastedo
GNWT, Renewable Resources, J. Bourque
Hecla Mining Company Ltd.
Highwood Resources Ltd.
Interprovincial Pipeline Company, J. Hayes
Inuvialuit Land Administration, J. Bicknell
Mackenzie Delta-Beaufort Sea Planning Commission, T. Beck
Nanisivik Mines Ltd.
Nature Conservancy of Canada, G. Glazier
Neptune Resources Corp.
Nerco Con Mine Ltd.
Noranda Exploration Co. Ltd.
Northern Heritage Centre, M. Bertulli
NWT Chamber of Mines, D. Nutter
Metis Association of the NWT
Oakwood Petroleums Ltd., G. Tattersall
PanArctic Oils Ltd., R. Rankin
Petro Canada Resources, W. Speller
Polar Gas Project, K. Taylor
Prospectors and Developers Association
Silver Hart Mines Ltd.
Terra Mines Ltd.
Thyssen Mining Constr. of Canada Ltd.
Treminco Resources Ltd.
Tungavik Federation of Nunavut
Urangesellschaft Canada Ltd.

SIGNED ON BEHALF OF THE
CONSERVATION ADVISORY COMMITTEE
(IN RESPONSE TO THE NORTHERN MINERAL POLICY)

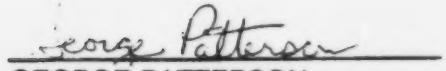
BY



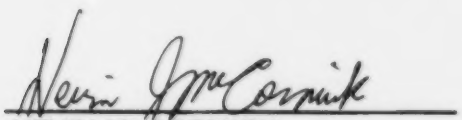
JAMIE BASTEDO
GNWT RENEWABLE RESOURCES



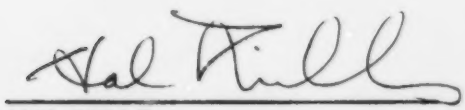
GILLES PATENAUDE
DIAND, MINERALS AND
ECONOMIC ANALYSIS



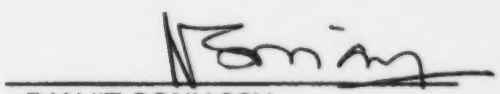
GEORGE PATTERSON
GNWT ENERGY, MINES AND
PETROLEUM RESOURCES



KEVIN McCORMICK
CANADIAN WILDLIFE SERVICE



HAL MILLS
LAND USE PLANNING



RANJIT SONIASSY
DIAND, ENVIRONMENT AND
CONSERVATION

FEBRUARY 9, 1990

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Comité consultatif de la conservation sur la Politique minière pour le Nord

Examen des limites des refuges d'oiseaux dans les Territoires du Nord-Ouest

Février 1990

Canada

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONSERVATION

DONNANT SUITE À

LA POLITIQUE MINIÈRE POUR LE NORD

EXAMEN DES LIMITES DES REFUGES D'OISEAUX DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

FÉVRIER 1990

©Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1990.

QS-8452-000-BB-A1

TABLE DES MATIÈRES

Page

1.0 INTRODUCTION 1

1.1 Objet. 1

1.2 Refuges d'oiseaux migrateurs 1

1.3 Processus d'examen 2

2.0 CONSTATATIONS FAISANT SUITE À L'EXAMEN DES REFUGES D'OISEAUX 2

2.1 Limites des refuges d'oiseaux. 3

2.2 Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs et principes de gestion du Service canadien de la faune (SCF). 3

3.0 EXAMEN PUBLIC 5

4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CCC 6

4.1 Conclusions. 6

4.2 Recommandations. 7

5.0 BIBLIOGRAPHIE 9

6.0 ANNEXES 10

6.1 Situation des refuges d'oiseaux dans les Territoires du Nord-Ouest, au nord du 60e parallèle 10

6.2 Sommaire des changements proposés aux limites des refuges d'oiseaux 11

6.3 Sommaire des activités d'aménagement des terres effectuées en vertu d'un permis délivré dans le cadre des refuges d'oiseaux des T.N.-O., de 1984 à 1989 12

6.4 Liste des personnes et organisations ayant reçu un exemplaire du rapport d'examen des refuges d'oiseaux effectué par le SCF 17

1.0 INTRODUCTION

1.1 Objet

En décembre 1986, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) publiait la Politique minière pour le Nord, conçue dans le but d'assurer à l'industrie minière un climat de stabilité et de mettre fin à l'incertitude en ce qui a trait aux initiatives du gouvernement qui ont un certain impact sur les opérations de l'industrie.

Au chapitre des préoccupations de l'industrie minière, l'accès aux terres à des fins d'exploration et d'exploitation occupe le premier rang. Dans le cadre de la Politique, le gouvernement fédéral s'engage à "augmenter le niveau de confiance en ce qui a trait à l'accès des terres dans trois domaines : le règlement des revendications territoriales des autochtones; les mesures de conservation et le programme d'aménagement du territoire du Nord". Dans ce contexte, trois champs d'examen en matière de conservation ont été prévus : le refuge de gibier de Thelon, les sites susceptibles d'être inscrits au Programme biologique international (PBI) et, enfin, les limites des refuges d'oiseaux.

Le présent rapport donne un aperçu des résultats de l'examen entrepris en vue de respecter l'engagement concernant les limites des refuges d'oiseaux.

1.2 Refuges d'oiseaux migrateurs

Conformément à la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, il appartient au ministère de l'Environnement, représenté par le Service canadien de la faune (SCF), de gérer les populations d'oiseaux migrateurs qui émigrent au Canada. Conformément à la Loi, le Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs prévoit l'établissement et la gestion des refuges d'oiseaux. Les refuges d'oiseaux sont établis au moyen de décrets. Dans les refuges d'oiseaux des Territoires du Nord-Ouest, les droits souterrains relèvent de la compétence du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, on compte 13 sanctuaires d'oiseaux, au nord du 60e parallèle (Annexes 1 et 2).

1.3 Processus d'examen

Le Comité consultatif de la conservation (CCC) a été mis sur pied afin de faciliter les travaux concernant les trois examens en matière de conservation et, enfin, de prêter conseil et de faire des recommandations aux ministres appropriés tant sur le plan fédéral que territorial. Le Comité se compose de représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et du ministère de l'Environnement, ainsi que du ministère des Ressources renouvelables et du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières et du ministère de l'Aménagement du territoire du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

La Politique minière pour le Nord précise que "le gouvernement fédéral examinera les limites des refuges d'oiseaux dans le but de s'assurer que seules les terres nécessaires pour atteindre les objectifs en matière de conservation ont été mises de côté". À la demande du CCC, le Service canadien de la faune a fait l'évaluation des limites actuelles des refuges d'oiseaux. L'évaluation du SCF (1989) a été fondée sur les données les plus récentes, mais n'a pas donné lieu à de nouvelles études sur le terrain.

2.0 CONSTATATIONS FAISANT SUITE À L'EXAMEN DES REFUGES D'OISEAUX EFFECTUÉ PAR LE SCF

L'examen effectué par le SCF comportait les objectifs suivants :

1) Examiner les limites des refuges d'oiseaux dans le but de s'assurer que seules les terres nécessaires pour atteindre les objectifs en matière de conservation ont été mises de côté et

2) examiner le Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs et les principes de gestion du SCF en fonction des activités d'exploration et d'exploitation minières.

Le premier objectif provient directement de la Politique minière pour le Nord. Le deuxième a été ajouté par le SCF afin d'expliquer plus clairement les restrictions applicables à l'exploration et à l'exploitation minières dans les refuges d'oiseaux. Ces deux thèmes sont exposés de façon distincte dans les paragraphes suivants.

2.1 Limites des refuges d'oiseaux

Les endroits où sont situés les 13 refuges d'oiseaux examinés par le SCF sont mentionnés dans l'annexe 1 tandis que l'annexe 2 contient un bref aperçu de l'évaluation des limites. En général, le SCF s'est prononcé en faveur du maintien ou de l'élargissement de la plupart des refuges. Seuls deux refuges ont fait l'objet d'une proposition de réduction, à savoir celui de Cape Dorset (radiation complète de la liste) et de la baie de la Reine-Maud (réduction et petits ajustements apportés aux limites). Cependant, le SCF a souligné que des études détaillées devaient être effectuées sur les lieux avant tout ajustement de limites.

Le CCC accepte l'évaluation du SCF en ce qui concerne le bien-fondé des limites actuelles des refuges d'oiseaux et convient de la nécessité d'effectuer des études particulières sur le terrain avant d'ajuster des limites.

2.2 Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs et principes de gestion du SCF

Bon nombre de personnes oeuvrant dans l'industrie minière semblent mettre sur le même pied l'établissement de refuges d'oiseaux et la perte complète d'accès aux terres qu'ils renferment. Dans le cadre de son examen, le SCF a tenté de dissiper cette perception

en faisant ressortir ses principes en ce qui concernent l'application du Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs. Le SCF a pour principe 1) d'autoriser toute activité à l'intérieur des refuges pourvu qu'elle ne porte pas atteinte aux oiseaux migrateurs. Le SCF souligne 2) qu'il a toujours autorisé diverses activités allant du camping sauvage à l'exploitation industrielle. Avant de se livrer à une activité, il faut 3) se procurer auprès du SCF un permis à cet effet[1]. Enfin, le SCF fait remarquer
4) que l'établissement de refuges d'oiseaux ne donne pas lieu à l'annulation des droits d'exploitation souterraine. Dans son rapport d'examen, le SCF donne à l'industrie minière l'assurance que l'accès aux terres des refuges ne sera jamais restreint outre mesure.

Ainsi, le SCF respecte, semble-t-il, le principe selon lequel les terres peuvent servir à des plusieurs usages dans les limites des refuges (l'annexe 3 en témoigne). Toutefois, en se montrant disposé à autoriser les activités qui ne se rapportent pas directement à la protection des oiseaux migrateurs, le SCF risque de faire croire au libre accès des terres réservées aux refuges. Les exploitants pourraient mal interpréter la situation et estimer que les activités industrielles ne vont pas à l'encontre des objectifs assignés aux refuges en fait de conservation. Pour éviter toute méprise de la part de l'industrie minière, le CCC insiste sur le fait que les refuges d'oiseaux sont établis afin d'assurer la protection des espèces d'oiseaux migrateurs; voilà pourquoi certaines activités peuvent être à juste titre restreintes.

Le manque de communication entre l'industrie et les organismes gouvernementaux est peut-être à la source de cette état de confusion qui règne sur le processus de

---

[1] Pour se procurer un permis, il faut présenter une demande écrite au SCF. La demande est examinée par un agent d'exécution et un spécialiste de l'habitat du SCF. Un permis permet l'accès aux terres situées dans le refuge et peut contenir certaines conditions particulières comme l'interdiction de se livrer à l'activité en question pendant la saison de nidification, l'établissement de corridors de transport acceptables, la restriction des activités récréatives et des déplacements des employés ou l'interdiction de toute activité dans les zones très sensibles, comme les endroits où les oiseaux se réunissent en grandes colonies.

réglementation régissant l'accès aux refuges. L'industrie et le gouvernement doivent prendre des mesures afin de favoriser l'échange de renseignements. À cet égard, le SCF prépare des plans de gestion applicables à tous les refuges du Nord. Ces documents publics feront état des principes de gestion du SCF ainsi que de certaines notions biologiques et renseignements sur l'aménagement territorial axés sur les refuges, en plus de l'information concernant l'octroi de permis par le SCF et les autres organismes. Le SCF élaborera ses plans de gestion en consultation avec l'industrie aussi bien qu'avec beaucoup d'autres groupes intéressés (la consultation englobe habituellement l'apport de commentaires sur le plan proposé). Cette initiative devrait contribuer grandement à la clarification du processus de réglementation des refuges et aider à l'entretien d'une communication constante entre l'industrie et le gouvernement.

3.0 EXAMEN PUBLIC

L'évaluation (SCF 1989) a été distribuée à environ 70 personnes et organisations afin que celles-ci apportent leurs commentaires (annexe 3). Seulement six d'entre elles y ont donné suite; trois organisations (Pétro-Canada, le ministère des Ressources renouvelables du GTNO et le Programme des affaires du Nord du MAINC) ne voient aucune objection à ce que les limites des refuges soient définies de nouveau. Pétro-Canada indique que son acceptation est fondée sur l'hypothèse que le SCF maintiendra sa position actuelle en ce qui concerne les activités de prospection dans les refuges au moyen de la délivrance de permis. Une autre organisation (Fédération canadienne de la nature) appuie de tout coeur la recommandation visant à élargir les limites actuelles des refuges, mais elle s'inquiète au sujet des réductions et des annulations. Elle ne s'oppose pas aux réductions comme telles, mais souligne plutôt l'importance de procéder à des études biologiques approfondies avant de mettre ces mesures à exécution.

Les deux autres organisations (ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Commission géologique du Canada, Direction des minéraux et de la géologie du continent, et Administration des terres du MAINC) se sont montrées plus sévères. Elles

sont toutes les deux d'avis que le ton du rapport est un peu trop désinvolte et que l'industrie minière pourrait être portée à croire que toutes les portes sont ouvertes à l'exploitation minière. Elles s'entendent pour dire que les activités minières sont dans bon nombre de cas acceptables, mais elles signalent que les refuges bénéficient d'un statut particulier afin que soit exercé un contrôle sur l'utilisation des terres. En outre, les refuges peuvent facilement attirer l'opinion publique et, partant, freiner effectivement les activités d'exploration et d'exploitation minières.

4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CCC

4.1 Conclusions

Le Comité consultatif de la conservation est arrivé à la conclusion que, à deux exceptions près, les limites des refuges d'oiseaux dans les Territoires du Nord-Ouest, soit au nord du 60e parallèle, ne devraient pas être réduites. En effet, six des 13 refuges devraient demeurer inchangés. Pour des raisons strictement biologiques, les limites de cinq refuges devraient être élargies. Le refuge de la baie de la Reine-Maud peut contenir plus de terres qu'il n'en faut; cependant, toute mesure visant à modifier les limites ou à réduire la superficie du refuge d'oiseaux de la baie de la Reine-Maud doit être précédée d'une évaluation biologique minutieuse. (Ce refuge revêt une importance capitale puisqu'il abrite 99 pour cent de la population mondiale des oies de Ross - Anatidés -) Le refuge de Cape Dorset ne semble pas vraiment nécessaire et il est donc susceptible d'être éliminé de la liste. Le Service canadien de la faune devrait effectuer des études à cet endroit au cours des prochaines années afin de déterminer l'utilité du refuge et de procéder à son élimination si les données biologiques justifient cette mesure.

La mise en valeur des ressources non renouvelables n'est pas totalement exclue des refuges d'oiseaux migrateurs. L'accès aux refuges est contrôlé moyennant la délivrance de permis qui, selon l'industrie minière, donnent lieu à des exigences réglementaires beaucoup plus compliquées que dans les autres territoires. Le CCC est d'avis que le

processus de permis actuel n'est qu'un léger obstacle à l'accès aux refuges. Cependant, les refuges sont établis en vue d'assurer la protection des espèces d'oiseaux migrateurs; ainsi, certaines activités peuvent être à juste titre restreintes. Les exploitants de ressources doivent être au courant des risques particuliers auxquels ils s'exposent lorsqu'ils se livrent à des travaux d'exploitation dans les refuges et doivent tenir compte de ces risques dans les études de faisabilité.

Compte de ses principes actuels, le Service canadien de la faune ne s'oppose pas à l'exploitation minière dans les refuges, mais les exploitants devraient le consulter dès le début des travaux de planification afin de prendre connaissance des possibilités de conflits et de mettre au point des mesures compensataires appropriées.

4.2 Recommandations

Le Comité consultatif de la conservation recommande :

1) que les limites du refuge du delta de la rivière Anderson, de l'île Banks n° 1, de l'île Banks n° 2, de l'île Bylot, de Cape Parry et de l'île Seymour demeurent inchangées;

2) que l'élargissement des limites des refuges d'oiseaux de Dewey Soper, de la baie Est, Harry Gibbons, de l'île Kendall et de la rivière McConnell soit pris en considération;

3) que la réduction des limites du refuge d'oiseaux de la baie de la Reine-Maud soit prise en considération;

4) que l'élimination du refuge d'oiseaux de Cape Dorset de la liste des refuges soit prise en considération.

Les quatre recommandations précédentes sont fondées sur l'évaluation des données biologiques disponibles à l'heure actuelle. Le Comité consultatif de la conservation recommande donc aussi :

5) que les changements importants aux limites des refuges ne soient apportés qu'à la suite d'une évaluation minutieuse sur le terrain.

Enfin, afin d'éviter toute confusion au sujet du processus de réglementation des refuges, le Comité consultatif de la conservation recommande :

6) que le Service canadien de la faune mette au point des plans de gestion des refuges du Nord et les distribue aux parties intéressées.

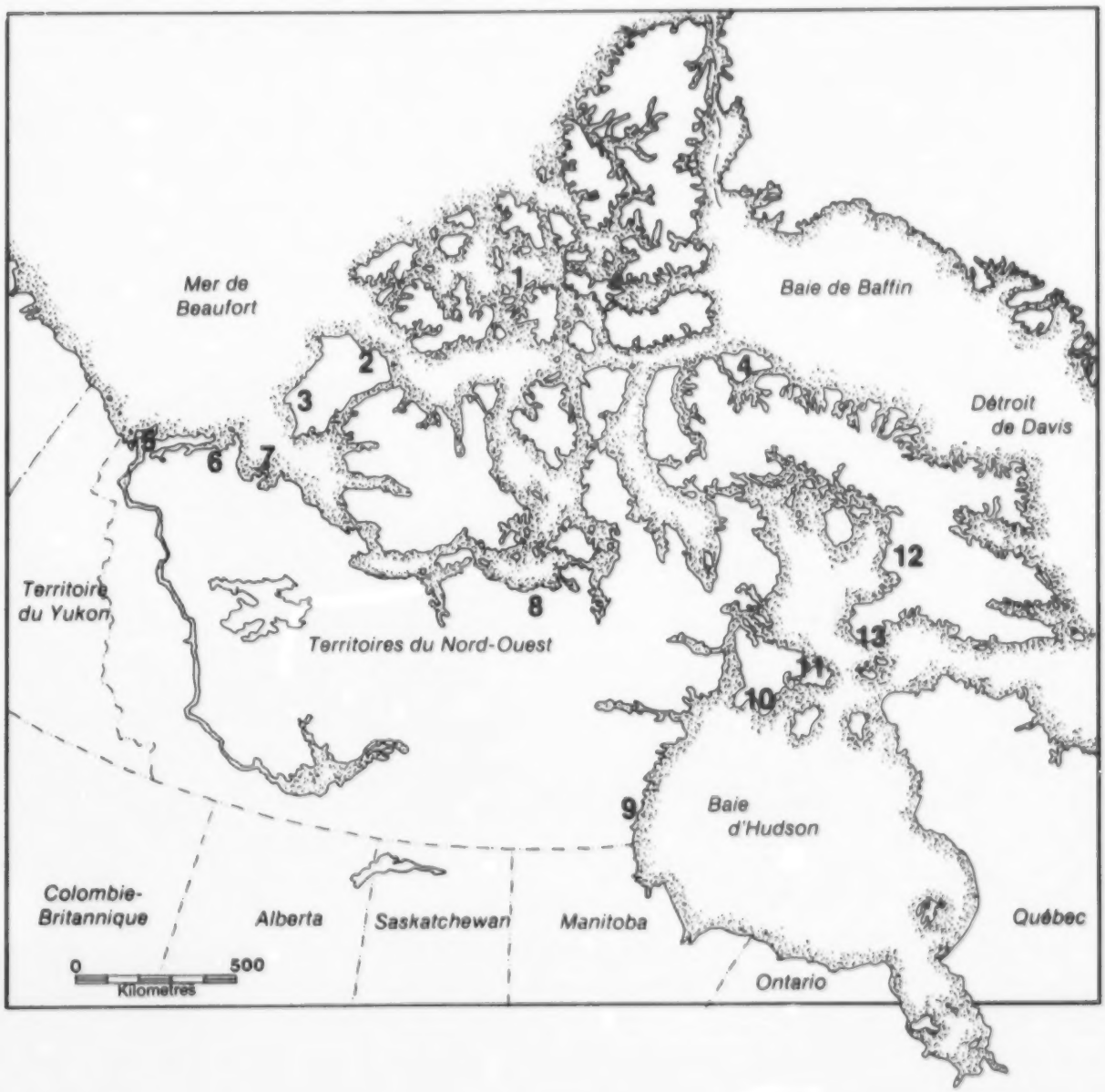
5.0 BIBLIOGRAPHIE

Alexander, S.A., et K.J. McCormick. En voie d'être publié. Key migratory bird terrestrial habitat sites in the Northwest Territories: 2nd edition. Service canadien de la faune, à Yellowknife.

Service canadien de la faune (SCF), 1989. Examen des refuges d'oiseaux dans les Territoires du Nord-Ouest (faisant suite à la Politique minière pour le Nord). Rapport non publié, Service canadien de la faune, Yellowknife, 62 pages.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1986. Politique minière pour le Nord. Ottawa. 31 pages.

Annexe 1. Situation des refuges d'oiseaux dans les Territoires du Nord-Ouest, au nord du 60e parallèle. (Les numéros des refuges d'oiseaux correspondent aux numéros donnés à l'Annexe 2.)



Annexe 2. Sommaire des changements proposés aux limites des refuges d'oiseaux, au nord du 60e parallèle.

Refuge*	Mesure proposée	Superficie actuelle (kilomètres carrés)	Superficie proposée (kilomètres carrés)
Delta de la rivière Anderson (6)	Aucun changement	1 082	1 082
Île Banks No 1 (3)	Aucun changement	20 518	20 518
Île Banks No 2 (2)	Aucun changement	142	142
Île Bylot (4)	Aucun changement	17 920	17 920
Cape Dorset (13)	Annulation**	259	--
Cape Parry (7)	Aucun changement	3	3
Dewey Soper (12)	Élargissement	8 160	12 900
Baie Est (11)	Élargissement	1 165	2 500
Harry Gibbons (10)	Élargissement	1 490	4 500
Île Kendall (5)	Élargissement	606	2 889
Rivière McConnell (9)	Élargissement	329	4 940
Baie de la Reine-Maud (8)	Réduction**	62 780	53 925
Île Seymour (1)	Aucun changement	8	8
Total :		114 462	121 327

* Les chiffres entre parenthèses se rapportent aux chiffres indiqués dans l'annexe 1.
** Sous réserve d'une évaluation biologique très poussée.
*** Compte tenu des données d' Alexander et de McCormick (en voie d'élaboration), lesquelles n'étaient pas accessibles au moment de l'examen initial effectué par le SCF en 1989.

Source : Adapatation des données fournies par le SCF (1989).

Annexe 3. Sommaire des activités d'aménagement des terres effectuées en vertu d'un permis délivré dans le cadre des refuges d'oiseaux des T.N.-O., de 1984 à 1989.

Année	Refuge	Nombre de permis	Activités en matière d'Aménagement des Terres
1984	Île Banks No 1	1	Études de la glace dans le sol.
	Île Banks No 2	1	Étude des limites possibles du parc.
	Île Bylot	5	Étude deslimites possibles du parc, étude de la roche volcanique, pratique du ski.
	Cape Dorset	2	Baguage des oiseaux, étude des oiseaux aquatiques.
	Dewey Soper	7	Étude des oiseaux aquatiques, cartes d'utilisation maximale des sols, études des pêches, prélèvement d'échantillons de sol.
	Île Kendall	3	Contrôle du pergélisol poursuite d'activités sismiques.
1985	Île Banks No 1	1	Mise en service d'une station d'hydrométrie.
	Île Bylot	7	Photographie de la faune, étude des zones côtières, épreuve de stabilité et caractéristique thermique des rivages.

Annexe 3. Suite

Année	Refuge	Nombre de permis	Activités en matière d'Aménagement des Terres
	Dewey Soper	2	Étude des ressources aquatiques, étude sur les oies.
	Île Kendall	9	Étude des oiseaux de grève, forage pétrolier, travaux sismiques, aire de transit et d'entreposage, contrôle du pergélisol, remise en état des vieux puits.
	Rivière McConnell	1	Étude sur les oies.
	Baie de la Reine-Maud	3	Étude sur les oies, photographie de la faune, mise en marche de la station d'hydrométrie.
1986	Rivière Anderson	2	Recherche sur la faune.
	Île Bylot	5	Recherche sur la faune, recherche géologique, visite des réserves fauniques.
	Dewey Soper	1	Recherche sur la faune.
	Île Kendall	6	Travaux de recherche sur la faune, contrôle du pergélisol, travaux sismiques, forage pétrolier, aire d'entreposage.

Annexe 3. Suite

Année	Refuge	Nombre de permis	Activités en matière d'Aménagement des Terres
	Rivière McConnel	1	Recherche botanique.
	Baie de la Reine-Maud	9	Visite des ressources fauniques, photographie, excursions en canot, études géologiques, jalonnement des claims, chasse au boeuf musqué.
	Île Seymour	1	Recherche sur la faune.
1987	Rivière Anderson	2	Recherche sur la faune.
	Île Banks No 1	1	Étude des terrains.
	Île Banks No 2	1	Études de la faune.
	Île Bylot	2	Photographie de la faune, recherche géologique.
	Baie Est	1	Étude des terrains.
	Harry Gibbons	2	Étude des terrains, photographie de la faune.
	Île Kendall	4	Stockage et entreposage industriels, études sur les oiseaux de grève.
	Rivière McConnell	1	Baguage des oies.
	Baie de la Reine-Maud	4	Entreposage de carburants, visite de naturalistes, étude des terrains, chasse sportive.
	Île Seymour	1	Recherche sur la faune.

Annexe 3. Suite

Année	Refuge	Nombre de permis	Activités en matière d'Aménagement des Terres
1988	Rivière Anderson	1	Fouilles archéologiques.
	Île Banks No 2	1	Études sur le boeuf musqué.
	Île Bylot	9	Études géologiques, étude des fossiles, recherche géologique, étude sur les oies, observation des oiseaux, expédition de naturalistes, alpinisme.
	Île Kendall	3	Stockage industriel, travaux sismiques, entreposage des appareils de forage.
	Rivière McConnell	1	Baguage des oies.
	Baie de la Reine-Maud	6	Visite des naturalistes, chasse sportive, recherche géologique, expédition en milieu naturel, étude sur les oies, étude sur les boeufs musqués.
1989	Rivière Anderson	3	Étude des pêches, étude des oiseaux.
	Île Banks No 2	2	Étude des boeufs musqués, expédition en canot.
	Île Bylot	9	Visite des sites naturels, étude des oies blanches, photographie des sites naturels, étude des fossiles.

Annexe 3. Suite

Année	Refuge	Nombre de permis	Activités en matière d'Aménagement des Terres
	Dewey Soper	1	Baguage des oies.
	Île Kendall	1	Étude des oiseaux de grève.
	Rivière McConnell	1	Baguage des oies.
	Baie de la Reine-Maud	7	Chasse sportive, recherche géologique, expédition en canot, études sur la faune.

Source: Service canadien de la faune, Yellowknife.

Annexe 4. Liste des personnes et des organisations qui ont reçu un exemplaire du rapport faisant suite à l'examen des refuges d'oiseaux effectué par le Service canadien de la faune.

Aber Resources Ltd.
Arctic Exploration and Development Ltd.
Ark La Tex Industries Ltd.
Back River Joint Venture
BHP-UTAH Mines Ltd.
Borealis Exploration Ltd.
Bow Valley Industries Ltd.
Canadian Arctic Resources Committee (Comité canadien des ressources arctiques), J. Merritt
Canadian Mining Association
Canadian Nature Federation (Fédération canadienne de la nature), P. Griss
Canadian Oil and Gas Lands Administration (Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada), M. Thomas
Canadian Parks and Wilderness Society, K. MacNamee
Canadian Wildlife Federation (Fédération canadienne de la faune), K. Brynaert
Chevron Canada Resources Ltd.
Comoplex Resources International Ltd.
Dejour Mines Ltd.
Nation dénée
MAINC, District de Baffin, A. Thériault
MAINC, Directeur général, B. Stephen
MAINC, District de Fort Simpson, B. Gauthier
MAINC, Geologie, B. Padgham
MAINC, District de Hay River, A. Forbes
MAINC, District d'Inuvik, R. Cockney
MAINC, Ressources foncières, J. Umpherson, E. Hornby
MAINC, Aménagement des terres et conservation, C. Bugslag
MAINC, Ressources minérales et analyse économique, G. Patenaude
MAINC, Direction de l'exploitation minière et de l'infrastructure, J. Lazarovich
MAINC, Gestion minière, T. Caine
MAINC, District de Norman Wells, J. Bowen
MAINC, Aménagement des Territoires du Nord-ouest, H. Mills
MAINC, District de Rankin Inlet, S. Mitchell
MAINC, Ressources renouvelables, F. Adlem
MAINC, District de Yellowknife, H. Madill
Durga Resources Ltd.
Echo Bay Mines Ltd. (Mine de Lupin), H. Wilson
Ecology north (Écologie du Nord), C. O'Brien
Énergie, mines et ressources Canada, Commission géologique du Canada, D. Findlay
Environnement Canada, conservation et protection, W. Brackel
Environmental and Resource Studies (Étude de l'environnement et des ressources), Université de Waterloo, R. Keith

Annexe 4. Suite.

Equinox Resources Ltd.
Pêches et océans Canada, S. Harbicht
Giant Yellowknife Mines Ltd., K. Blower
GTNO, Développement économique et tourisme, D. Noseworthy
GTNO, Énergie, mines et ressources, P. Hart
GTNO, Ressources renouvelables, J. Bastedo
GTNO, Ressources renouvelables, J. Bourque
Hecla Mining Company Ltd.
Highwood Resources Ltd.
Interprovincial Pipeline Company (Compagnie Pipeline Interprovincial), J. Hayes
Inuvialuit Land Administration (Administration des terres des Inuvialuit), J. Bicknell
Mackenzie Delta-Beaufort Sea Planning Commission (Commission de planification pour la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort), T. Beck
Nanisivik Mines Ltd.
Nature Conservancy of Canada (La Société pour la conservation des sites naturels), G. Glazier
Neptune Resources Corp.
Nerco Con Mine Ltd.
Noranda Exploration Co. Ltd.
Northern Heritage Centre (Centre du patrimoine nordique), M. Bertulli
NWT Chamber of Mines (Chambre des Mines des TNO), D. Nutter
Association des métis des Territoires du Nord-ouest
Oakwood Petroleums Ltd., G. Tattersall
PanArctic Oils Ltd., R. Rankin
Petro Canada Resources, W. Speller
Projet Polar Gas, K. Taylor
Association canadienne des prospecteurs et des entrepreneurs
Silver Hart Mines Ltd.
Terra Mines Ltd.
Thyssen Mining Constr. of Canada Ltd.
Treminco Resources Ltd.
Fédération Tungavik du Nunavut
Urangesellschaft Canada Ltd.

SIGNÉ AU NOM DU
COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONSERVATION
(EN RÉPONSE À LA POLITIQUE MINIÈRE POUR LE NORD)

PAR

JAMIE BASTEDO
RESSOURCES RENOUVELABLES
DU GTNO

GILLES PATENAUDE
MAINC, RESSOURCES
MINÉRALES ET ANALYSE
ÉCONOMIQUE

GEORGE PATTERSON
ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES
PÉTROLIÈRES DU GTNO

KEVIN McCORMICK
SERVICE CANADIEN DE
LA FAUNE

HAL MILLS
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

RANJIT SONIASSY
MAINC, ENVIRONNEMENT ET
CONSERVATION

LE 9 FÉVRIER 1990